

英国ソーシャルワークのマンパワー政策

——主にケースワークの視点をおして——

中村 永司

一、英国のケースワークの生成と背景

周知のごとく英国におけるソーシャルケースワークの起源は、一八六〇年代の慈善組織運動の一環の中にみい出される。その慈善組織運動の母体がCOSであるが、COSの主たる目的は、慈善博愛組織の混乱に秩序を与え、みさかいのない施しによる乱費を社会的に有益なものにして、慈善をもって個人の道徳性を増進させる手段とした。慈善とは「社会的訓練を必要とし、同情を通して作用し、科学に依存する。最も大事なことは理解することであり、理解することから生れる尊敬の念をもって個人、家族、コミュニティを処遇すること」⁽¹⁾である。この原理はCOSの幹事であったロック (Charles, S. Koch) によって推し進められ、発展させられた。彼の慈善の原則は、①自己依存の強調、②自己依存への強制的手段として、貧窮への恐れ、恥のセンス、親戚の感化、選挙権剥奪等を用いるべき武器とする。③家族全体が考慮されること、そうしなければ社会的結合が弱められる。児童、老人の保護、病人や問題をもった者に対する援助は家族の責任とされる。④救済を求める人の環境、援助手段についての徹底的な知識が必要である。⁽²⁾これらの諸原則は非常に強制的、懲罰的であって、その前提には自己依存は全ての人間に可能であり、それがないう場合はその者自身の欠陥であって、外的原因によるものではないという確信があった。かくして戸別訪問がなされるのであるが、ロックが最も好んだ「科学に依存」する方法は、皮肉にも彼の意図とは全く別の結果を生じさせることになった。すなわち科学の成立要件たる調査技術を社会現象に適用し、特に抽象力と統計を駆使して貧困の実態とその形態をあばき出し、都市生活者の荒廃と汚濁を白日のもとにさらけ出したのが、科学的手段たる調査であったからである。もっとも調査によって社会構造の所産として貧困化にともなう経済的、社会的不平等、不正を問題の主体とし、貧困そのものの諸相にせまり、社会構造や体制の矛盾や病理をえぐり出し、その解決の手段は、もはや個人

的努力や自己依存的な方法では、対処しえない状況を訴えたのが、チャールス・ブース (C. Booth) とシーボーム・ラントリー (S. Rowntree) であつた。⁽³⁾

英国を代表するこの二つの調査の成果は、貧困及び貧困の担い手の生み出される原因が、社会、経済制度の変革による産業化の結果であるとして、これらの社会問題に対応する唯一の手段は、社会政策的な諸制度の創設と改革への志向性の喚起であつた。この社会調査の教えるところに従つて、社会政策的な対応を呼び起す動機があつたにもかかわらず、COSが採用したケースワークの方法(母原的な形態であるが)は、貧困の国家的、社会的救済に対する一種の「離脱」的措置であるように思える。なぜならこの離脱的措置によつて、国家の救貧対策に対する責任の回避とその隠蔽を促進させ、貧民を旧態以前の救貧法の枠の中にとどめ置く結果になつた。一九世紀の後半にあつて、チャールス・ブースによる調査が貧困問題の解決にあたつて、もはや博愛事業だけでは不十分であると証明した時期⁽⁴⁾には、すでに慈善、博愛事業施設は乱立し、その活動は多岐をきわめていた。このような慈善博愛事業の隆盛期にあつて、これらの諸活動の統合及び組織化の必要性が歴史的に急務であつたにしろ、貧困の原因が社会、経済構造の所産として、科学的手段をもつて実証されかつ問題の根柢を明らかにされながら、なぜに社会政策的な国家介入とはうらはらに、COS自らケースワークの方法を開拓し、それを使用しようとしたかは「マルサスの思想と適者生存の考え方によつて力の発展を強調したダーウィンの不幸な結合に追従する」⁽⁵⁾レッセフェールの哲学が貫徹していたからである。すなわち慈善博愛事業に関するレッセフェールの意図は、「私的な慈善による救済は別としても、公的な税金によつてまかなわれる貧民の救済は、それを受ける者を墮落させるような効果をもっているのであつて、彼らの自発性を損い浪費や依存心を助長するものである」とし、「公的な基金による貧民の救済はできる限り制限されるべきである」⁽⁶⁾という結論に達するのである。かくしてその主旨にそつてCOSの活動をより円滑にするために、ケースワーク

は貧民の自発性を醸成させ、浪費や依存心を正すものとして機能するのである。

このようにしてCOSにおけるケースワークの使命が果されることによって、英国では国家と慈善博愛事業は、長年密月の関係を形成させ、維持発展させていくのである。それにしてもその当時公衆衛生及び教育が、貧困に対するような救貧法的で、消極的、事後的措置でなく、社会政策的な国家介入をなした事実を照して考えれば、救貧対策の遅れは、一つに惰民観、二つに事前的防貧に対する認識の欠如にあったと思われるが、他にCOSによるケースワークの方法的開拓が問題発生の原因追求をあいまいなものにさせ、レッセフェールの精神を増長させる結果にいたった。⁽⁷⁾

ケースワークの発生の背景を尋ねるなら、一つに貧民のもつ問題、特に貧困の原因は社会の経済的、社会的秩序には関係なく、それは個人の性情に関わるものであって、自己依存の確立を急務とし、二つには貧困対策に対する国家の役割は救貧法の維持に努め、国家による積極的介入は最少限にとどめるべきである。三つには救済に価する貧民と救済に価しない貧民の類別にあった。さらにケースワークに課せられた直接的な要請は、まず国家の構成を有産階級と無産階級の共存の事実につかち、既存の社会秩序の維持を前提とするものであり、階級分裂の危機感による社会革命の回避と、両階級の相互理解を深めることによって、「お互が社会の構成員であるという感覚」をもたせることにあった。他は貧民の道德的頹廃に対する改造者の役割を果すことにあった。⁽⁸⁾

かくしてケースワークの原理や理念及び方法などのコンステレーションは出そろい、今日のソーシャルワークの原初形態は形成されたのである。COSの方法論はその発祥において、貧困に付随した道德的頹廃に対する改造的機能を期待され、個人の変容に焦点があてられ、健全な性情を発展させるために、自ら自己変革していく過程として最大の関心が寄せられ、社会的、環境的影響に関する個人の貧困化現象に対する知見は、完全に欠落させてしまってい

た。なぜならCOSの主流をなす哲学は「貧困とは個人の性格とそのわがままの問題である」という見解を堅持し、それを前提としていたからである。英国のソーシャルワークの発祥の基盤は、貧困の個人化から出発し、一人ずつ人間性の改造と変容を目的として、今日のソーシャルワークの原理である個人の価値、尊厳、自己決定の諸原則を發展させる母体を形成させた。すなわち初期のケースワーカーの主要な関心事は、貧困の救済というより、その原因たる道德的墮落の治療であって「人間の中に人間らしいものを保存」するために、クライエントがワーカーの力をかりて自らを変えようとする今日のケースワークに共通する理念を打ち立てたのである。かくしてクライエントを個別訪問する友愛訪問員の資質と資格が問題にされ、ケースワーカーの教育訓練制度の確立が焦眉の急となったのである。けだしその方法論的もくろみは貧困の原因が、社会科学的に解明された今日においても、なおかつ継承され、展開されている事実を勘案するとき、COSの原罪の大きさに驚かされる。

二、マンパワーの養成

英国のソーシャルワーカーの養成は、一八七三年にオクタビアンヌ・ヒルによって、専門教育の必要性を提唱され、ロンドンにワーカーの訓練センターを開設した。彼は当時貧民救済事業に没頭し、特に貧民住宅の改善と管理に携わり、その徹底化のために業務代行者の必要性を認め、彼らに協力を要請した。その業務代行者の素養と業務遂行のための知識をみがき、蓄積させるために訓練を実施し、貧民の生活諸条件に関する理解の方法を教育した。この業務代行者の訓練がワーカー養成の前駆であるとされる。⁽⁹⁾

その後ソーシャルワーカーの養成は、COSやセツルメント活動の一環の中に吸収され、大きな展開をみせるが、教育及び訓練の主要なねらいは、個人の社会的正義の回復におかれ、特に注目し値するのは、慈善のおし売りと異つ

て教育の焦点に社会的、経済的諸問題の認識が置かれていたことである。⁽⁹⁾ 当時COSでは社会学学校 (The School of Sociology) を開設し、社会史、社会経済学、社会と個人の成長と変動、当時注目を集め始めていた個人、社会心理学の類を教科科目に含めていた。⁽¹⁰⁾

英国のソーシャルワーカー養成は、このように民間団体を母体にして発展し、各種の教育内容、目的の整備を行って体系化していくのであるが、その後の展開は大学と現場教育機関との間で、養成責任の交換性がみられ、かなり混乱した形で現代に至る。すなわちCOSの社会学学校は、一九二二年に後のロンドン大学政治経済大学 (The London School of Economics and Political Science) に吸収合併され、教育態勢を整えるのであるが、政治学、経済学、社会学的理論が優先され、現場実践との乖離がみられたため、現場従事者のニーズに応えることができなくなった。そのため民間団体の専門訓練コースが再び開設された。COSは十二カ月の実務を基礎にした訓練コースを開講、続いて病院社会事業家研究所協会 (Institute of Hospital Almoners 一九〇四年設立) が、大学教育を含めた二年間の専門コースを実施。さらに英国国教会が右にならって自主訓練コースを設定した。⁽¹¹⁾ このように最近に至るまで養成機関の乱立、混乱は続くのであるが、特筆すべきは一九一三年COSの社会学学校がロンドン大学に合併された時点で、教科内容にケースワーク及びコミュニケーションワークに関する知見がみられることである。教育内容については明らかではないが、おそらく個人の自己依存の方法と社会的適応を促す諸知識であったと思われる。しかし当時のケースワークに対する一般の認識は、ケースワークは貧民の生活状態を全体的に把握し、改善することに向けられるよりも、個々別々に貧民の一部を救済するため非常に非能率であるとされ、ケースワークはむしろボランティアに委せられ、もっぱらオーガナイザーの教育に関心を示すべきであるという見解もあった。⁽¹²⁾

この方法的試みが本格化されるのは、一九二七年英人ソーシャルワーカーの米国留学によりもたらされた米国

ソーシャルワークの方法論の実践にある。⁽⁴⁾それはもっぱら精神衛生の領域において活用されたが、それはおそらくソーシャルワークの心理的知識が精神衛生関係者の指導や治療に符合し、効果的に機能したからであろう。これを機にしてソーシャルワークは、各種の領域で応用され、各領域間の特殊専門性を推し進める根源となる。

長い間英国社会福祉専門教育は、養成機関及び大学の特徴、ニーズ、目的の相異によって、従事者養成の不統一と混乱がみられたが、その統一的、組織的体系化への志向性は、シーボーム勧告（一九六八年）の実施によって、急速に必要な高まったソーシャルワークの供給体制の確保と整備の要請によって実現したのである。

シーボームのマンパワー政策は、勧告文の第五部一七章及び一八章、第六部一九章に詳述され、社会福祉構想やソーシャルワーカーの問題を基本的課題として提起している。⁽⁵⁾シーボームの改革の主要な成果は、セクト的なソーシャルサービスの部所を統合し、単一の部局の創設とその強化にあり、さらにソーシャルワークの実践のすべての形態を共通の知識体系と技能を基盤にした一般目的（Generic）な実践原理を採用している。⁽⁶⁾その結果従来のようにクラ イエントのもつ問題の属性によって、各部所のワーカーが所属機関の機能に従って分断、不調整のままサービスを提供してきた無秩序化の防止と個人的サービス（Personal Social Service）の有効性を高めたことに対する評価は高い。⁽⁷⁾かくして勧告の実施後、ソーシャルワーカーの需要率が急速にたかまり、それに従ってワーカーの供給体制の整備と教育訓練の統一が急務とされ、一九七一年に中央ソーシャルワーク教育、訓練協議会（Central Council for Education and Training in Social Work = CCETSW）が設立された。

この協議会の設立によって英国社会福祉専門教育は、ようやくにして教育訓練の不統一と未組織によるジレンマを払拭することができた。すなわち協議会は総合大学、専門学校（Polytechnic）、単科大学で教育を受けているソーシャルワーカーに対して、教育理念、養成コースの期間、教育内容、入学条件、卒業時の称号などの統一を計り、社会

福祉専門教育課程の水準を保持するよう機能している。¹⁰⁾

さらにこの協議会は、各教育機会に対してソーシャルワーカーの認可教育課程を明示し、その課程を終了した者には CQSW (Certificate of Qualification in Social Work) が附与される。この CQSW は国家が承認する有資格ソーシャルワーカーの称号である。彼らは主に地方自治体の地区担当ワーカーとして採用され、あるいはコミュニティワーカー、保護観察官、収容施設ソーシャルワーカー、福祉教育専門官として機能している。その他当該協議会はソーシャルサービスの分野に従事する者に対して CSS (Certificate in Social Services) という CQSW とは異なる資格認定制度を設けている。この制度に該当するものは、①ボランティア及びホームヘルプサービスの組織化に関する職員、②身体障害者、老人、精神障害者に対する通所及び収容施設に働く指導員や管理者、③障害者のためのスペシャリストワーカー、④ソーシャルワーク補助者、収容特別学校のケア職員などが含まれている。このように CCETSW は二つの資格認定の教育課程を設定して養成大学に明示し、その課程を終了したものに対して資格認定と修了認定書を発行している。

CCETSW の創設によってワーカーの資格制度は確立され、それによって身分の保障や地位の安定は確保された。

英国ソーシャルサービスのマンパワー政策は、具体的に CCETSW によって制度化され、一般化と普遍化がはかられ、その後のソーシャルワークの発展が期待された。しかし現実には各大学には CCETSW の設定するソーシャルワークの認定コースを踏襲している証はどこにもない。当該協議会がソーシャルワーカー養成の教育課程を認可する前に、大学が事前に自己に課せられた作業を完了していなければならないことは「クライアント群やニーズの全般に亘って、ソーシャルワークの方法——ケースワーク、グループワーク、コミュニティワーク——の全領域にわたる教育を提供しているという、証拠を提出しなければならない」となっているにもかかわらず、実際にはほとんどの大

学は期待されたようにしていない。なぜなら大学にはそれを点検できるほどの資源も時間もない。そのような状況にもかかわらず大学は絶えずコースの詰め込みがなされ、それによってソーシャルワーク教育のカリキュラムに関する論文が増え、それが益々点検を困難にし、その間にまゆつばの教育理論が浸入してくる原因にもなっているといわれる。⁽⁸⁹⁾

近年ソーシャルワーカーに対する批判の高まりは、このような背景の存在とともにまさしく CCETSW が、その創設時及びその後の経過において、ワーカーの業務領域と業務の質に深く関与しなかったために問題が顕在化したとも考えられる。CCETSW の貢献はソーシャルワーカーの資格と地位の安定に寄与したが、展開される業務内容、性格、質に関わった綿密な分析や点検に欠けていたこと。さらに身分制の確立やソーシャルワークの機構は官僚制の助長と強化につながるような危惧を現実化させるような問題点をはらんでいた。

英国では最近、特にソーシャルワークの存在価値を根本から問い直す世論が惹起し、それを身に受けるように英国ソーシャルワーカー協会 (British Association of Social Worker) は自ら自己の業務内容の点検とその指針作りに乗り出した。⁽⁹⁰⁾ もっとも BASW の作業意図は、ソーシャルワーカーの業務が一般目的的なサービスを基盤にした一般化への傾向に対する特殊専門性への純化を進める運動をも含んでいるのであるが、協会自体が業務領域とその方法を再検討せざるをえないのは前記の理由によるものと考えられる。さらにそのような風潮に応えるかのようにソーシャルワーカーの批判に手きびしい論陣をはったのが、コリン・ブルーワー (Colin Breuer) とジョン・レイト (June Lait) らによる「ソーシャルワークは生き残れるか」という著書の発刊である。⁽⁹¹⁾ もっともこのようなソーシャルワークに関する批判は受益者を含めて、ワーカー自身の内発的動機のみにかぎらず、外発的な要因たる英国の経済力の低下、硬直化現象に触発されて問題化したことも考え合せておく必要がある。

三、ソーシャルワークの諸見解

英国ソーシャルサービスの特徴は、個人的ソーシャルサービス (personal social service) の鍵概念である個人 (personal) の一言に言及されよう。この個人という言葉の意味は、マーシャル (T. H. Marshall) に従えば「両者が出合い、個人として意思を交わし、職員はクライアントの諸ニーズを理解し、解釈しようと努め、そして知識、熟練、経験に基いて、彼（あるいは通常彼女のことが多いが）がサービスを提供するに際して、個人的判断の何らかの措置を施す備えをしているということを意味している」とされる。この言説が展開される場面は、クライアントと職員との面接的な出合いのみを意味せず、郵便局で年金が支払われる場合も含んでいる。またこのような見解に立てば、この関係は医師、法律家、教員などの専門職業の特性にも認められるが、マーシャルは「社会的」という用語を介在させて、彼らをその範疇から除外している。それではこの「社会的」という用語は、いかなる意味を有しているか。彼はその用語の使用について「不正確かも知れないが」とことわって用いているが、その用語の概念の規定には触れていない。おそらく彼の社会的という意味は、「個人をめぐる比較的狭い範囲の社会的環境条件」から起きてくる対人的交わりを意味していよう。社会科学における社会体制、構造的もくろみは認められない。

さて各種のニーズをもつクライアントに対する「調達人」はソーシャルワーカーであるが、一般的に認められるソーシャルワークの目標は「ニーズをもった人々のために用意された諸サービスが、最も有効に活用されるようにすること」にあり、その手段は個人的な調査、解釈、意志交流などの特技を用いながら、ワーカーはクライアントの「ニーズを明白にし、クライアントがそれを必要とし、かつ受給資格がある諸サービスの受給の援助を可能にする人」として期待されている。いずれにしろこの種の見解によるとワーカーの役割や機能に関する期待は、サービスの有効な活

用やそれを可能にする人をして働く責任を負わされ、決してクライエントの行動を変えるのが目標ではない。

マーシャルの見解を援用するものとして、ソーシャルワーカーの業務を手続的な調整、仲介的な機能に合せて行く見解がある。それはバートンとブッツリムの (N. Burton and Z. T. Butryn) の見解であるが、例えばクライエントのもつ問題が、機関の処遇能力を超えたもの——住宅問題、貧困、失業——などの社会問題は、ソーシャルサービス部で処理されるように提案されていないし、たとえその意志があっても資源もなければ許可もされていない。これらのニーズに関係したソーシャルワークの業務は、適当な資源を発見してそれらを送致してやることである。また適切な情報にもとづいて施策や政策を変更するよう圧力をかける。さらにワーカーはクライエントの権利あるいは資格に関わる事柄において、人々が快適な生活ができるように、車による給食サービス、クラブ、輸送、入浴手すり、ホームヘルプなどの情報と助言を提供する。そのためにはワーカーに適切なサービスの範囲、方法、必要な情報を獲得できる場所を知っておく必要がある。このバートンとブッツリムの見解に呼応して、バーバラ・ウートン (Barbara Wootton) は次のような意見をなげかけている。彼女は「公共のサービス、あるいは私的サービスが提供する一連のニーズやそれに関連した規則や法律の複雑さは、益々大きくなってきており、これらの複雑なものをマスターし、その知識を公共の処理に位置づけようとするソーシャルワーカーは、それらに関して適当な運動を起す必要がある場合には、小型の精神分析家や精神科医の姿勢をとる必要はない」と心理治療的アプローチからの脱却を示唆している。さらに彼女は「ソーシャルワークは、クライエントが得ることのできる諸社会サービスとそこから得られる恩恵について知らせ、助言することに専心する方が好ましい」とも言っている。

このような見解に対してピンカスとミナハン (A. Pincus and A. Minahan) によれば、ソーシャルワークは人々と、その人々の人生課題を達成させたり、困難を軽減させたり、人々の熱望や価値を実現させるために、人々の能力

に影響を及ぼすような社会環境との相互作用に関わっているものであって、ソーシャルワークの目的は、一つに人々の問題解決と克服能力を高め、二つには人々に資源、サービス、その機会を提供するシステムに結びつけ、三つにこれらのシステムに関して効果的かつ人間的な操作でもって進め、四つに社会政策の進展と改善に努めることにあるとしている。⁽⁴⁾ この見解によるとソーシャルワークのアプローチは、広範な社会的文脈から分離された個人との相互関係的な問題や、クライアントの直面している多様な問題に対して分断主義を拒否している。そうすることによってソーシャルワークの課業を一般化させ、ワーカーはソーシャルサービス部へやって来るあらゆる種類のクライアントの問題に対処すべく開放している。しかしこの見解はクライアントに対する社会的課業のぼろ入れをワーカーに委託するということは、他の人達にとって便利であること以外、理論的説明を顧慮せずに、ただワーカーに負担を負わせるようなやり方であると批判されている。

いずれにしろこれらバートンとブッツリムの見解、ウートンやピンカスとミナハンの代表的な三者の論述を、彼らが述べるソーシャルワークの課業や機能に照して比較してみても内容にそう大した相違はなく、むしろウートンの見解は非常に単的であることが目立っている。

一方英国にも行動変容のアプローチをとるケースワークも存在する。これは社会が望ましいとしている行動様式から、人々が逸脱した場合に、それに適応させる一連の処置をとることを意味するが、オリーブ・ステイブソン(Olive Stevenson)に言わせると、この種のワーカーのとする役割は「社会統制の代理人」として機能することを要請している。しかしマールシャルによればこの代理人としてのワーカーの権力には、二つの重要な危険性が待ちかまえているとして、その危険性を次のように言及している。それは「一つの危険は、治療されるべきパーソナリティの障害を探しながら、一つの「診断の玄関口」にそのすべてのケースを押し込もうとする傾向をソーシャルワーカーの中に助

長する。もう一つの危険は、もしソーシャルケースワークが、人々に対してそのあるがままの立場において、さらによりよい状態を求めるといっただけでなく、彼らによって要求される行動に、適応させる⁸⁰ことができる方法としても考えられるとすれば、諸社会サービスそれ自身、本当は社会変革のための運動に結びつかなければならない時に、社会改革に対する代用品を提供する⁸¹結果を招くおそれがある。この論議に至ってはケースワークは社会適応の道具であるか、それとも終局において社会変革を志すものであるか、明らかにしなければならない段階にまで来ている。しかし現段階ではそれに関する明確な理論も実証もみあたらない。しかしケースワークの究局の目的が、個人の社会的適応を求めるのであれば、その社会の様態がいかなるものであるか慎重に吟味しなければならない。ただある社会では社会適応は、精神的健康を示すバロメータであり、そのような徴候は社会的に高く評価されてきた。個人の尊重や自己決定とは矛盾するものであっても、それを求める社会でケースワークができることは「せいぜい個人が反抗者や放浪者にならず、社会の召使いや服従者になるように援助」することである。また逆に適応の失敗は精神的不健康の徴候とみなされてきたが、精神の健康の観点からみれば「反抗や非同調の方が社会的適応より重要な場合や状況がある⁸²」ことをみおとしてはならない。

四、ソーシャルワークの課業の点検

英国経済の低迷化による福祉財政の圧縮の陰影を映して、ソーシャルワーカーの業務、役割、機能の総点検と今後の動向を占う報告書が、一九八二年五月、ピーター・M・バークレイ (Peter, M. Barclay) を首班とする一七名の委員によって起草された。これがいわゆる「バークレイ報告」である。⁸³この報告書は将来の英国ソーシャルワークの趨勢を占うものとして、英国はもとよりわが国においてさえ高く評価され、大きな関心と期待が寄せられている。報告

書の中心点はコミュニティワークに言及されたものであるが、論点は三分され、それぞれ異なる題目が附されている。その内バークレイを首班とする多数派報告の論旨は、コミュニティを中心に据え、コミュニティソーシャルワークの方法を用いてサービスの再編をはかり、同時にワーカーの業務の再点検と自治体組織に対するワーカー及びクライエントの関心を評価し、特にクライエントがソーシャルワークやソーシャルサービスにいかなるイメージをもっているかを把握し、さらにワーカーの勤務体制において、職階制の導入、民間セクターやボランティアの活用を強調している。多数派報告の主旨にみるかぎり、確かにシーボームの勧告後の自治体組織の再編成やソーシャルワークの配置転換に関する一連の作業が、主に当局側の力強い主導によって実施された事実に勘案して、この多数派報告はコミュニティとそこに居住するクライエントや組織内のワーカーなど、利用者と実践者との両者によって、ソーシャルサービス部の組織体とソーシャルワークそのものに対して、いかなる見方、関心を有しているかを両者の目を通して、評価を待つところに大きな期待が寄せられる。

次にハドレイ (R. Hadley) 少数派報告の論旨は、コミュニティソーシャルワークという概念を止揚して、近隣基盤ソーシャルワーク (Neighbourhood-based Social Work) の概念を採用し、近隣住民の意識を開拓し、住民とワーカーの緊密なネットワークを構成させ、必要な場合ワーカーの中にスペシャリスを置く。特にワーカーの組織と権限については、職階制及び官僚制の桎梏を排除し、広範な自由裁量権をもつべきであるとしている。ハドレイ報告はバークレイの主張するコミュニティという抽象的な概念に対して近隣性をとり入れ、より具体的、現実的なレベルで共感しうる概念の採用をはかり、全体的に非常に実地的な論旨をもって展開している。スペシャリストに関しては、英国ソーシャルワーカーの体質が、一般目的 (Generic) の志向性にあるのに対し、身体及び精神障害者のためにスペシャリストワーカーが現実に特技をもって機能しているのであるが、ここで強調している意図はワーカーの特殊専門化

への布石であると解せられる。またソーシャルサービス部の官僚化とワーカーのそれへの追随は、サービス部設置以来早くから問題にされ、それと相いまって近年きびしい社会、経済情勢を反映して、ワーカーの自由裁量の余地の縮小化や給付の画一化への試みがみられ、この少数派の見解は現実の政策主体の意図に反する見解が出されているが、自由裁量権を統轄する補足給付委員会が、廃止されている現在、いかなる経過をたどるか興味の引くところである。

前二者の見解に対して反対的視点に立つピンカスの考えは、彼が実務家肌の理論家であるだけに実際に機能しているワーカーに対して弁護的、好意的である。前二者がソーシャルワークに関するコミュニティ志向の強い論旨であるのに比較して、既存のケースワークの機能を高く評価し、特にソーシャルワークの介入の方法も、複雑多様なニードに即応して特殊専門化への要請の起る必然性を認めている。彼のワーカーに対する特殊専門化への道は、BASWのかねてからの念願であり、彼らの意図にそうものでありかつ勇気づけるものであるが、特に病院関係で働くワーカーにとって、内在化させていた専門化の動機を発現させることになろう。⁽³⁴⁾

多数派、少数派、反対派のそれぞれの報告の立脚点は相異し、コミュニティ、近隣、ワーカー、クライアントと性格の異った概念を分断させ、あるいは統合して現実のソーシャルワーカー像の上に将来像を重ねるが、それら三報告をとりまく流動的な素因があまりに多いため、いかなる方向へたどっていくか予測不可能である。

五、ソーシャルサービスの調達者

英国におけるソーシャルサービスの実践や、対象者の個人的接触に関する実践業務をつかさどる専門職は、ソーシャルワーカーと福祉専門官 (Welfare Worker) である。その内ソーシャルワーカーはソーシャルサービスを提供する公的機関や民間団体に所属し、助言や他機関のワーカーとの折衝、諸サービスの調整を行っている。

公的機関に勤務するワーカーのほとんどが、地方自治体の社会福祉部に所属し、特にソーシャルサービスの実践母体は、一九七一年以降設立された個人的ソーシャルサービス部に組織化された。一方民間団体のソーシャルワーカーは、多数ある民間組織で働き、そのほとんどが有資格の有給職員によって維持されている。しかし民間のワーカーは民間機関のサービスにとどまらず、保護観察やアフターケア、あるいは病院で起用されている。特に病院においてはボランティアサービスの組織者として、あるいは調整者として機能している。

日々の市民のニーズに応える身近なワーカーとしては、地方自治体に雇用されている地区ワーカーと一般病院及び精神病院に勤務している病院ソーシャルワーカーと精神医学ソーシャルワーカーの三者である。

自治体のソーシャルワーカーは、人口五万人から十万人の単位で配置されている地域事務所で、コミュニティワーカー、ホームヘルパー、ソーシャルワーカー補助者を含めて、十人から二十人のチームを編成して地域住民のニーズに応えている。

病院ソーシャルワーカーは、その一部は胸部疾患や性病疾患の特別クリニックに起用されているが、そのほとんどが病院で機能している。聖トーマス病院やロイヤルフリーなどの大病院では、各科に一名ないし二名のソーシャルワーカーが配置され、病院内においてチームを組織して業務を遂行している。一九七四年国営医療の再組織後、地方自治体職員になり、病院ソーシャルワーカーと呼ばれている。

精神医学ソーシャルワーカーは、主に情緒不適応患者や精神病患者を中心に働きかけ、業務のほとんどは一般病院ソーシャルワーカーと類同である。

以上の者がソーシャルワーカーと呼称されているが、対象こそちがえ彼らと類似した業務を行っている一群の者がいる。すなわち福祉専門官と呼ばれている者である。それらは保護観察官、保健訪問員 (Health Visitor) 補足給付

官 (Supplement Benefits Officer) 福祉権助言者 (Welfare Right Adviser) 結婚相談カウンセラーなどである。⁽⁸⁴⁾

英国における保護観察官の業務は、裁判所から指導監督に附された者に対して、助言したり、交友的な援助を提供し、また判決前に犯罪者のおかれている家庭的背景や社会環境を調査し進言する。わが国の家庭裁判所の調査官と保護観察所の観察官の業務を統一した内容を遂行しており、さらに刑務所においては刑務所福祉専門官 (Prison Welfare Officer) として機能している。最近の保護観察業務の顕著な特徴は、保護観察官はコミュニティサービス令 (Community Service Order) の活用をはかり、その運用の開発を担われ、この制度下で犯罪者は刑務所での服役に代って、数時間無料でコミュニティサービスを行うよう要請されていること。さらに保護観察下にある者や更生者のアフターケアのために、デーセンターやホステルの運営の任にもあたっている。

保健訪問員は国家登録看護婦 (士) (State Registered Nurses) の肩書きをもつ。彼らの義務は精神障害者や身体障害者、老人、児童、結核などの伝染性の疾患に罹患している者に対して、予防的、支援的サービスを行い、もって健康管理、児童の発達、対人関係、家庭管理、精神衛生などのサービスを提供している。彼らの所属は児童保健クリニックや保健所、一般開業医に配置されている。わが国における保健婦の業務に類似しているが、わが国の場合は一般的に疾病や保健領域の行政指導に重きを置いているのと異って、英国の保健訪問員は対象者のニーズに応じて、対人関係及び家族関係の調整と社会サービスの提供者としての役割をも担っている。

補足給付専門官は補足給付の申請者に対して、給付資格を審査し、一定限度の所得を国庫負担で保障する諸手続を担っているが、彼らの業務の効果を期待するには、地方事務所 (Local Office) の業務に関する強制力と専門官の気質、訓練に依存していると言われている。しかし彼らはソーシャルワーカーとしての教育は受けていない。わが国において同様の仕事をしている者は、公的扶助ワーカーであろうが、わが国の公的扶助ワーカーはケースワークの素

養が要求されているが、英国ではケースワーク的な課業は全くない。ちなみに補足給付制度については、給付が遇あたりの標準給付に加えて、補足給付受給者は慢性病、老衰、心身障害、虚弱などの特別な事情によって、特食費、暖房費、洗濯代などが調整給付され、さらに家具、寝具の購入費、修繕費、転居費、室内塗装費、旅費交通費などの特別需要に応じて一時金が支給される。昨今の英国経済の緊縮財政によって、自由裁量の余地もかなり狭ばめられたとは言え、未だ自由裁量の権限は存在する。

福祉権助言者は前述の補足給付専門官と共通の基盤を分ち持っているが、大きな相異は、福祉サービスにおける権利を人々に周知させ、権利に関する知識不足を克服するように奨励していることである。この福祉権運動は最初民間団体から組織され、社会保障や福祉体系の複雑さのため、市民は理解するのに困難をきたし、それを解消させるために設立された。すなわち資産調査に対する困惑、複雑きわまる書式、失業手当、疾病給付、住宅手当、無料学校給食、給付訴訟など各種のサービスによる多様な機関の対応によって、市民は混乱し、その結果巨額の給付が未請求のまま放置されるという経過があった。従って福祉権助言者制度はソーシャルワーカーやその関係者が、給付資格をよく知らなかったり、あるいは援助する場合に助言の必要性や自己支援の要請に応じて設立されたものである。彼らの業務は主に受給者に与えられるべき給付の獲得の方法や、訴訟の方法、請求時期に関する情報を提供し、さらにこれらの具体的な案内書を作成している。福祉権助言者は常駐制ではないが、地方自治体のソーシャルサービス部に配属されており、その多くのは児童貧困防止運動団体の市民権事務所 (Child Poverty Action Group's Citizen Rights Office) や全国精神衛生協会 (National Association for Mental Health) などの公的機関で機能している。わが国においてはこのような市民権的福祉権を具体的にチェックし、市民を保護する公的な機構も機関もなく、受給者自身の申請制を旨とし、福祉制度に対して無知である場合はそのまま放置され、支援、追跡されることなくそのまま

にされるのが現状である。

結婚指導カウンセラーは全国結婚指導協議会 (National Marriage Guidance Council) に所属し、原則として既婚のパートタイムのソーシャルワーカーで構成されている。非常に繊細で特別に訓練された資格をもち、交友的かつ情緒的な話し合いを通して、結婚の問題や障害を理解させ、時には医師、精神科医、法律家などによるコンサルタントとの支援チームを編成して援助にあたる場合もある。最近では結婚相談は治療的アプローチを含めて教育的予防的活動を展開するようになった。⁶⁹⁾

以上ワーカーや専門官の提供するサービスが広く市民に開放され、日々 (day to day) の福祉的ニーズを充足させる人的資源であるが、この外、地域社会のニーズや個人的なニーズに対応したワーカー専門官が配置されている。名称のみ列記する。コミュニティワーカー、教育専門官 (Education Welfare Officer) 家族ケースワーカー、家庭看護婦 (Home Nurse) ホームヘルプ組織者、賃貸専門官 (Rent Officer) 聾啞者、職業及び雇用、未婚の母、戦争病者と家族、犯罪者とその家族、特殊民間組織のためのスペシャリストワーカー⁷⁰⁾、などそれぞれクライアントのニーズに応じて、個別具体的にサービスの供給体制を組んでいる。

英国のマンパワー政策の根底をささえるエネルギーは、個人の相互扶助的精神と生活障害の共有性にある。また提供されるサービスは緻密性と個別性に裏打されて、非常に弾力的に運用されている。与えられたサービスがより実践的に効果を上げるためには、社会諸資源がいかに整備されているかにかかっている。マンパワーの量、技量、そして資源、それに市民のニードとの対応関係が、今後の英国の福祉の動向を左右するであろう。どちらに傾いても福祉的展望はありえない。そういう意味でバークレイ報告は、英国の福祉国家体制をゆるぎないものにするか否かの鍵が

託されている。

註

- (1) T. H. Marshall, Social Policy in the Twentieth Century (岡田藤太郎訳「社会政策」相川書房一九八一年 二三〇頁)
- (2) Kathleen Woodroffe, From Charity to Social Work (岡田藤太郎訳「ソーシャルワークの歴史」社会福祉とソーシャルワーク、ルガル社一九八〇年 二九八頁)
- (3) John Rex Penelope Halli's, Social Services of England and Wales 一八七五年 五頁
- (4) Kathleen Woodroffe, 前掲書二九一頁
- (5) Florence Hollis, Case Work, A Psychosocial Therapy (本田祐之、黒川昭登訳「ケースワーク」岩崎学術出版社一九六六年 一〇頁)
- (6) Kathleen Woodroffe 前掲書 二九〇頁
- (7) 公衆衛生及び教育に対する国家介入は早くなされ、公衆衛生に関しては最初の公衆衛生法が一八四八年に制定され、ロンドン保健局が設置され、同局は全国に保健局の設置を命ずる権限が与えられる。また教育に関しては、一八七〇年教育法の制定により地区に教育委員会の設置を命じ、一八八〇年には一〇才までの義務教育はほぼ実施されている。
- (8) Kathleen Woodroffe 前掲書三〇五～三〇六頁
- (9) 社会福祉専門教育の課題、京都国際社会福祉センター 一九八二年 一頁
- (10) 同右書 二頁
- (11) 同右書 二頁
- (12) 同右書 四頁
- (13) 吉田久一編著 戦後社会福祉の展開、ドメス社一九七六年 五四七頁
- (14) 社会福祉専門教育の課題 前掲書 六頁
- (15) 国際社会福祉協議会日本国委員会シーボーム委員会報告による
- (16) Robert Pinker, The Enterprise of Social Work, Community Care 一九八〇年 二二頁
- (17) Robert Pinker 前掲書 二二頁
- (18) 社会福祉専門教育の課題 前掲書 一四頁

- (19) Robert Pinker 前掲書 六頁
- (20) The Social work Task 一九七七年及び Specialisation-issue in the Organization of Social Work 一九八〇年の刊行物の中にみられる
- (21) この著者の素描は拙著「英国の社会福祉の現況」佛大社会学部論叢 No.15 に収録
- (22) T.H. Marshall (岡田藤太郎訳) 前掲書 二〇八頁
- (23) 仲村優一 ケースワーク 誠信書房 一九六四年 二二頁
- (24) T.H. Marshall 前掲書 二三二頁
- (25) 同右書 二三二頁
- (26) Michael Hill and Peter Laing, Social Work and Money 一二頁
- (27) Michael Hill and Peter Laing 前掲書 一三頁
- (28) T.H. Marshall 前掲書 一三三頁
- (29) Michael Hill and Peter Laing 前掲書
- (30) T.H. Marshall 前掲書 一三四頁
- (31) Raymond Plant, Social and Moral Theory in Casework, 丸木恵祐、加茂陽訳「ケースワークの思想」世界思想社 一九八〇年 一〇七頁
- (32) National Institute for Social Work, Social Works-Their Role & Task 一九八二年またはバークレイ報告の論旨は小田兼三氏が社会福祉学第二三二二号に概説している。
- (33) 筆者が回った、ロイヤルフリー病院、クインエリザベス病院、聖トースス病院のソーシャルワーカー達は一般目的々ソーシャルワークの方法よりも専門化志向への態度が強いように思われた
- (34) Phyllis Willmott, Consumers Guide to the British Social Services. 一九七八年 四三頁
- (35) 市瀬幸平 イギリスの社会福祉 たいまつ社 七六頁
- (36) Phyllis Willmott 前掲書 四四〜四七頁
- (37) 前掲書 二九頁